

Trending Topics

De burgemeester als misdadbestrijder en artikel 13b Opiumwet: een reactie op Tops en De Vries

Mr. dr. drs. B. van der Vorm*

364

De tijd dat de burgemeester zich uitsluitend bezighield met het uitoefenen van de taak van burgervader of -moeder ligt reeds lange tijd achter ons. Inmiddels is de roep om een sterke burgemeester in het verband van de aanpak van ondermijnende misdaad toegenomen. Hoewel zeker niet iedere burgemeester een taak voor zichzelf ziet weggelegd als misdadbestrijder, is het de vraag hoe lang dit nog is vol te houden. Een belangrijke bevoegdheid van de burgemeester waar een relatie wordt gelegd met misdadbestrijding is artikel 13b Opiumwet. Hoewel deze bevoegdheid – formeel – geen bestraffend karakter toekomt, is het de vraag in hoeverre in de praktijk toch niet een bestraffend element kan worden ontdekt. In deze *Trending topics* wil ik aandacht besteden aan een artikel van Tops en De Vries, omdat hun conclusies naar mijn mening vragen om een reactie.

In het derde nummer van het *Tijdschrift voor Veiligheid* in 2021 verscheen een artikel van Tops en De Vries over de toepassing van artikel 13b Opiumwet door de burgemeesters in Midden- en West-Brabant. Zoals de auteurs terecht opmerken is artikel 13b Opiumwet in de literatuur vooral door een sterk juridische bril gekleurd.¹ De auteurs brengen op basis van empirisch materiaal in kaart hoe vaak artikel 13b Opiumwet is toegepast en wat

dit voor consequenties heeft voor de positie van burgemeesters. Tops en De Vries komen tot de conclusie dat deze resultaten laten zien dat niet kan worden geconcludeerd dat de burgemeester – met betrekking tot de toepassing van artikel 13b Opiumwet – moet worden aangemerkt als een sheriff. Naar mijn mening moeten bij deze conclusie enkele belangrijke kanttekeningen worden geplaatst.

Over de positie van de burgemeester is veel geschreven. In het verband van de aanpak van ondermijnende misdaad is de vraag opgekomen in hoeverre burgemeesters óók moeten worden aangemerkt als een sheriff of misdadbestrijder.² Deze vraag is niet alleen van academisch belang, maar ook onder burgemeesters zelf leeft deze kwestie. Recentelijk is de discussie van de burgemeester als misdadbestrijder weer opgelaaaid, waarbij burgemeester Liesbeth Spies van de gemeente Alphen aan den Rijn opmerkt dat de burgemeester steeds meer een misdadbestrijder wordt.³

* Mr. dr. drs. B. van der Vorm is universitair docent straf(proces)recht en is verbonden aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen en het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht.

1 P. Tops & J.P. De Vries, 'De toepassing van artikel 13b Opiumwet en de positie van de burgemeester. De praktijk in Midden- en West-Brabant', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2021, p. 40.

2 W. Huisman & B. van der Vorm, 'De burgemeester als boevenvanger in de strijd tegen ondermijnende misdaad', in: M. Malsch & J.W. Sap (red.), *Orde en verwarring in de stad. De veilige stad 2*, Den Haag: Boom criminologie 2020, p. 139-156; B. van der Vorm, 'De uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid in artikel 174a Gemeentewet en de taak van de burgemeester als sheriff', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2020, p. 157-160; B. van der Vorm & P.C. van Duyne, 'De burgemeester als "sheriff" in de aanpak van ondermijnende misdaad: op weg naar een wettelijke grondslag?', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2020, p. 54-68.

3 'Liesbeth Spies wil als eerste burger geen duizendingendoekje zijn: "Burgemeester is steeds meer misdadbestrijder"', *Leidsch Dagblad* 12 augustus 2022.

Tops en De Vries presenteren in hun artikel enkele gegevens over de toepassing van artikel 13b Opiumwet in het gebied Midden- en West-Brabant, dat drie districten omvat: Baronie (Breda e.o.), Markiezen (Roosendaal e.o.) en Hart van Brabant (Tilburg e.o.).⁴ De belangrijkste empirische resultaten zijn de volgende volgens de auteurs:

‘In de periode 2016-2018 zijn er in Midden- en West-Brabant in totaal 350 woningsluitingen geweest op basis van artikel 13b OW. Er zit in deze gehele periode een licht stijgende lijn in het aantal woningsluitingen, maar in 2018 is het aantal fors toegenomen ten opzichte van 2017. Dit is een gevolg van aanscherping van het beleid (met name in Tilburg).

Het artikel 13b OW-beleid van burgemeesters in Midden- en West-Brabant is in de loop van de onderzoeksperiode strenger geworden, met name in Hart van Brabant. Dit uit zich onder andere in het feit dat in toenemende mate zonder waarschuwing vooraf gesloten wordt. Het beleid is strenger bij zakelijke panden dan bij woningen; bij harddrugs wordt strenger opgetreden – dat wil zeggen zonder voorafgaande waarschuwing – dan bij softdrugs.’⁵

Op grond van de resultaten uit de empirische studie concluderen zij dat de veronderstelling dat bestuursrechtelijk optreden in de plaats is gekomen van strafrechtelijk handelen niet wordt bevestigd.⁶ Met deze constatering is niets mis. Waar het naar mijn mening echter begint te schuren, is wanneer zij het volgende op basis van de empirische resultaten concluderen:

‘Er dient een verschil te worden gemaakt tussen de aanpak van georganiseerde (drugs)misdaad, die zich richt op het opsporen en vervolgen van criminele samenwerkingsverbanden, en de aanpak van ondermijning, die zich richt op beheersing van de maatschappelijke effecten van drugsmisdaad. De eerste is primair een taak van politie, OM en FIOD, de tweede primair een taak van het bestuur (in brede zin). Het is daarom onjuist om de positie van de burgemeester te omschrijven als die van een “sheriff” of een “crimefighter”; zijn rol is eerder te zien als die van een “hoeder” van de samenleving, een rol die in het verlengde ligt van die van de burgemeester als “burgervader”(of “burgermoeder”).’⁷

Er zitten mijns inziens drie aspecten in deze conclusie die bediscussieerd kunnen worden. Ten eerste wordt door de auteurs een onderscheid gemaakt tussen de aanpak van georganiseerde (drugs)misdaad en de aanpak van ondermijning. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat georganiseerde misdaad en ondermijning verschillend zijn. Nu is het geen nieuw inzicht dat ‘ondermijning’ als zodanig een erg vaag begrip is en door verschillende auteurs op verschillende wijze wordt

gedefinieerd.⁸ Daar komt nog eens bij dat ‘ondermijning’ als zodanig breder is dan ‘ondermijnende misdaad’, aangezien bij ‘ondermijning’ de mogelijkheid wordt opengelaten dat er ook sprake kan zijn van niet-misdadige ondermijning. Het is problematisch dat Tops en De Vries in hun bijdrage geen scherp onderscheid maken tussen ‘georganiseerde (drugs)criminaliteit’ en ‘ondermijning’. Het onderscheid dat zij maken, namelijk dat de aanpak van georganiseerde (drugs)misdaad is gericht op het opsporen en vervolgen van criminele samenwerkingsverbanden en de aanpak van ondermijning zich richt op de beheersing van de maatschappelijke effecten van drugsmisdaad, is weinig verhelderend. Waarom zou de aanpak van ondermijning niet zijn gericht op het opsporen en vervolgen van criminele samenwerkingsverbanden? Vanuit dat perspectief zou er geen strafrechtelijke aanpak van ondermijnende misdaad bestaan. Of bedoelen de auteurs met ‘ondermijning’ niet-misdadige ondermijning? Hier wreekt zich het gemis van een uitwerking van de concepten ‘georganiseerde misdaad’, ‘ondermijnende misdaad’ en ‘ondermijning’.

Mijn tweede punt sluit nauw hierop aan. Volgens de auteurs is de aanpak van ondermijning primair een taak van het bestuur (in brede zin) en is het naar hun mening onjuist om de positie van de burgemeester te omschrijven als die van een sheriff of misdaadbestrijder.⁹ Vanuit een bestuursrechtelijk perspectief kan ernstig worden betwijfeld of de aanpak van ondermijning primair een taak is van het bestuur. De primaire taak van de burgemeester is gelegen in de handhaving van de openbare orde, zo blijkt ook uit artikel 172 lid 1 Gemeentewet. De betekenis van de term ‘openbare orde’ is niet eenvoudig te ontdekken.¹⁰ Nu is er zeker een ontwikkeling gaande waar het openbare-ordebegrip wordt opgerekt en bevoegdheden worden ontwikkeld voor de burgemeester om ondermijning aan te pakken, maar formeel is nog steeds sprake van openbare-ordehandhaving. De aanpak van ondermijning is naar mijn mening geen primaire taak van het bestuur. Sterker nog: het is ook geen wettelijke taak die aan het bestuur is toebedeeld.

Ten derde wordt in het artikel niet duidelijk wat de taak van burgemeester als misdaadbestrijder nu precies inhoudt. Kan op basis van de empirische resultaten de conclusie worden getrokken dat het onjuist is om de burgemeester in het verband van de toepassing artikel 13b Opiumwet aan te merken als een misdaadbestrijder, zoals Tops en De Vries aangeven? De trend in het aantal woningsluitingen per jaar in Midden- en West-Brabant (2016-2018) en het aantal waarschuwingen en woningsluitingen per jaar in Midden- en West-Brabant (2016-2018) zegt in principe niets over de vraag in hoeverre de burgemeester moet worden aange-

4 Tops & De Vries 2021, p. 44.

5 Tops & De Vries 2021, p. 51.

6 Tops & De Vries 2021, p. 51.

7 Tops & De Vries 2021, p. 51.

8 M. Vols, ‘Ondermijning: van frame naar hype naar wet. Een bespreking van de preadviezen Jonge VAR 2019’, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2020, p. 48-52.

9 Tops & De Vries 2021, p. 51.

10 J.G. Brouwer, ‘Wat is openbare orde: Bevoegdheden van burgemeester niet onbegrensd’, *Nederlands Juristenblad* 2016, p. 2162-2169.

merkt als een misdadbestrijder. Nu geven Tops en De Vries in hun conclusie wel aan dat de doelstellingen die burgemeesters formuleren voor hun artikel 13b Opiumwet-beleid in zeer beperkte mate te maken hebben met de wens om burgers te bestraffen of leed toe te voegen.¹¹ Dit is inderdaad een belangrijke indicator om de burgemeester niet als misdadbestrijder aan te merken. Deze doelstelling blijkt evenwel niet uit de empirische resultaten van het artikel. Ander (empirisch) onderzoek heeft laten zien dat ter zake van de toepassing van artikel 13b Opiumwet wel degelijk punitieve tendensen kunnen worden gevonden. Salet en Sackers geven hierover het volgende aan:

‘Een deel van de in de praktijk gehanteerde doelen van de woningsluiting zit erg dicht tegen een enkel bestraffend of leedtoevoegend karakter. Zo wordt de woning-sluiting ingezet voor het bestrijden van (georganiseerde) misdaad, het voorkomen dat misdaad loont en het “raken van de belangen” van de bewoners van een pand waar drugs zijn aangetroffen, het verstoren van criminele organisaties en het “afnemen” van hun faciliteiten. Het beëindigen van de illegale en eventueel gevaarlijke situatie is, zeker gezien het feit dat de politie de drugs al in beslag heeft genomen of de kwekerij al heeft ontmanteld, daarbij vaak van ondergeschikt belang.’¹²

Deze bevinding van Salet en Sackers staat op gespannen voet met de conclusie van Tops en De Vries. Het gaat mij er niet om ‘wie er gelijk heeft’, maar het is wel opmerkelijk dat zij in hun artikel geen acht op slaan op deze bevinding. Tops en De Vries erkennen dat hun conclusies nogal afwijken van het ‘dominante beeld dat tot nu toe in juridisch getoonzette onderzoeken naar voren is gekomen’.¹³ Het onderzoek over de toepassing van artikel 13b Opiumwet dat is verricht door Bruijn en Vols laat zien dat de geïnterviewde gemeenteambtenaren van mening zijn dat de toepassing van artikel 13b Opiumwet een signaalfunctie en een afschrikwekkende functie heeft.¹⁴ Deze afschrikwekkende functie is een strafdoel. Het doel van een last onder bestuursdwang – zoals artikel 13b Opiumwet – is gericht op herstel en is niet gericht op afschrikking. Dat geldt ook voor het doel van artikel 13b Opiumwet. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat het doel van artikel 13b Opiumwet is gelegen om de verkoop, de aflevering of de verstrekking dan wel het daartoe aanwezig zijn van drugs een halt toe te roepen.¹⁵ Nu de geïnterviewden in het onderzoek van Bruijn en Vols een afschrikwekkend doel aan de toepassing van artikel 13b Opiumwet toekennen en het onderzoek van Salet en Sackers een soortgelijk beeld schetst, moeten de bevin-

dingen van Tops en De Vries ook in dit verband kritisch worden beschouwd.

Ik onderschrijf de suggestie van Tops en De Vries om artikel 13b Opiumwet in een breder en multidisciplinair perspectief te bestuderen uiteraard van harte. Het is inderdaad waar dat de meeste publicaties over artikel 13b Opiumwet juridisch van aard zijn, maar ik heb gepoogd om aan te geven dat reeds andere empirische studies zijn verschenen, die het beeld dat Tops en De Vries schetsen niet in alle situaties onderschrijven. Mijn belangrijkste punt van commentaar is erin gelegen dat beide auteurs op grond van hun empirische gegevens concluderen dat de burgemeester niet kan worden aangemerkt als een misdadbestrijder. Een burgemeester als misdadbestrijder heeft onder andere als doel om leed toe te voegen. Op grond van de empirische data die worden gepresenteerd door Tops en De Vries zou ik zelf niet de conclusie kunnen trekken dat het onjuist is om de burgemeester ter zake van de toepassing van artikel 13b Opiumwet als een misdadbestrijder aan te merken. Naar mijn mening bieden de gepresenteerde gegevens in hun bijdrage hiervoor onvoldoende grondslag. Daar komt bij dat de bevindingen uit de studies van Salet/Sackers en Bruijn/Vols toch iets anders lijken te suggereren. Het beeld dat Tops en De Vries schetsen in hun artikel dient naar mijn mening dus te worden genuanceerd.

De bijdrage van Tops en De Vries biedt veel ruimte voor discussie, waarbij het laatste woord over de rol en taak(opvatting) van de burgemeester als misdadbestrijder nog zeker niet is gezegd. Het belang van meer empirisch onderzoek naar onder andere de toepassing van artikel 13b Opiumwet kan niet genoeg worden onderschreven. Ook is het van belang om stil te staan bij de vraag wat nu precies wordt bedoeld met een burgemeester als misdadbestrijder? Is dat uitsluitend een burgemeester die leed wil toevoegen middels de oplegging van een bestuurlijke bestraffende sanctie? Of dient dit ruimer te worden opgevat? Kan een burgemeester ook een misdadbestrijder zijn indien een bestuurlijke herstelsanctie wordt opgelegd? Het opleggen van een bestuurlijke herstelsanctie is (ook) repressie en dient derhalve ook als misdadbestrijding te worden opgevat. Met deze reactie heb ik een aanzet tot verdere discussie willen geven.

11 Tops & De Vries 2021, p. 51.

12 R. Salet & H.J.B. Sackers, ‘Spanningen tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van criminaliteit’, *Nederlands Juristenblad* 2019, p. 939.

13 Tops & De Vries 2021, p. 52.

14 L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2021, p. 125.

15 B. van der Vorm, ‘De sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet: een mogelijk vervolgingsbeletsel voor het Openbaar Ministerie’, *PROCES* 2019, p. 46.